II Congresso da
Associação de Municípios Terras do Infante
"Planeamento e Ordenamento do Território"

A RAZÃO na PROCURA do URBANISMO

Sidónio Pardal

Introdução

É um imperativo categórico dos planos territoriais o respeito pelo direito de propriedade e seus fins sociais; apoiar a criação de riqueza através da organização estrutural da ocupação, uso e utilização do solo, segundo princípios de racionalidade, de mérito estético e ter em consideração, sobretudo, a presença das populações residentes e suas actividades económicas. As oportunidades de investimento, como fonte de criação de riqueza e de oferta de emprego, devem ter dos planos uma resposta construtiva.

O planeamento como acto espontâneo de pensar sobre o que fazer, faz parte da natureza humana. É, portanto, um equívoco presumir que o planeamento surgiu recentemente com os "planos", com o "***aménagement du territoire***". O normal ao longo da história é o planeamento sem planos. Os planos territoriais formalmente instituídos como documento com efeitos jurídicos é coisa recente e apresentam deficiências que, na prática, constituem um sério problema causador de desordenamentos e conflitos nas relações sócio territoriais.

Estando fora de questão a necessidade de, actualmente, se planear também com recurso a planos, é fundamental não ignorar o facto da humanidade (o individuo, a família, a empresa, a comunidade local), até como acto de liberdade, planear a maior parte das suas acções, no dia a dia, de forma pragmática e sem planos. Acresce o carácter incerto e exploratório dos planos, o que recomenda a sujeição dos seus conteúdos a permanente avaliação crítica, comparação com a razão da verdade e a realidade sócio territorial presentes, numa interpretação exegética, onde deve prevalecer o significado do planeamento com planos, mas nunca reduzido aos planos.

O Planeamento sem Planos e com Planos

Desde sempre os seres humanos apreendem, sentem e interpretam a realidade, pensam, sonham o futuro, decidem o que fazer a cada momento e isto é planeamento sem planos. Os planos territoriais são um elemento excepcional, parcelar, exploratório, incerto, sujeito às contingências do processo de ordenamento do território e, também por isso, não devem ignorar o carácter casuístico e discricionário inerente à vontade dos órgãos democraticamente eleitos para exercer o poder político de avaliar, programar, escolher e deliberar sobre as questões sócio territoriais.

A sujeição cega aos "planos", contra as vontades de governantes, de populações residentes, de sectores da economia, é um contra-senso, na medida em que os planos devem a todo o tempo corresponder à vontade política das entidades que têm competência para os aprovar e às justas necessidades e interesses das populações abrangidas.

Mal vamos quando a Autarquia, em especial a Assembleia Municipal ou o Governo no âmbito das suas competências, não se reconhece nos conteúdos de um plano elaborado sob a sua coordenação e entra em conflito com esse plano por não o poder alterar e ajustar à sua vontade e necessidade. Os órgãos de poder da democracia ficam tolhidos por impedimentos burocráticos, por disfunções administrativas ou devido às famigeradas dependências de pareceres técnicos vinculativos, então temos um grave problema de eficácia governativa que leva à judicialização do planeamento, à anulação do urbanismo e ao desordenamento do território.

A adaptação do território às actividades e às diversas utilizações constitui em si acto de projectar e de construir, portanto um feito criativo, de concepção arquitectónica. O desafio dos sistemas de elaboração e gestão de planos está no talento dos autores e gestores desses planos, na sua capacidade de interpretar e aplicar os princípios e os saberes do urbanismo, com sensibilidade para captar o sentido estético e funcional das referências históricas ilustradas no ordenamento do território bem-sucedido.

Se o planeamento é o sentir, o pensar e o actuar de todas as pessoas singulares e colectivas, incluindo o daquelas que elaboram e geram os planos, estes - os planos -, tendem a ser consciencializados como o que realmente são: - modelo reduzido, adivinhatório elaborado por um pequeno grupo de pessoas, que não pode ser imposto como "solução iluminada" que dá resposta para tudo e para sempre.

O Plano para desempenhar "cabalmente" a sua função, teria de ser aberto e, humildemente, participar com ideias para resolver situações

presentes, concretas, onde está obviamente o cuidado de não hipotecar o futuro, de não fazer estragos, o plano faz «modelos para o futuro», que numa perspectiva global e de longo prazo, mas não lhe assiste a certeza nem as virtudes para condicionar, regular e mandar «nas transformações importantes e de fundo da economia e da sociedade»[1]

O plano cujo conteúdo nunca poderá abarcar mais do que um escasso número de variáveis no conjunto imenso, indeterminado e dinâmico que forma o sistema sócio territorial, exacerba a sua amplitude e descamba num *dictat* burocrático administrativo que ameaça o ordenamento do território e a ordem social predicada pela democracia.

Com mais de 40 anos de vigência, os PDM e as restantes figuras de planos e programas mostram resultados falhados, impedem a distribuição e utilização racional dos usos do solo, bloqueiam o desenvolvimento socioeconómico, pioram a qualidade de vida, não protegem os "recursos naturais" que ardem e se poluem perante uma passividade acrítica.

O planeamento transcende o domínio limitado dos planos e estes valem pelo mérito das suas soluções urbanísticas, pelos resultados da condução e exploração dos espaços silvestres, pela eficiência do ordenamento agrário, tudo trabalhos que hoje convocam o saber fazer bem das arquitecturas e das engenharias. A sustentação económica e financeira é determinante e, por isso, o sentido útil e relação do investimento com as necessidades reais e com as lógicas prudenciais da procura e da oferta são essenciais.

***

A função social do sistema sócio territorial carece de respostas materializadas no espaço e cumpre aos planos contribuir, de forma casuística observando a singularidade dos sítios, e a racionalidade no ordenamento do território. A confiança e segurança das pessoas é indissociável do seu direito ao estar no mundo, o que se alicerça na legitimidade da propriedade como direito natural em harmonia com o bem comum.

Acontece que os planos, como agora existem, interferem de forma cega, burocratizada, com o direito de propriedade, criando uma nebulosa em torno da classificação do solo e do licenciamento de obras de edificação e de simples exercício da exploração económica do bem.

Para que a propriedade imobiliária não se constitua como um direito incondicional e absoluto, é reconhecido como fundamental o direito à expropriação com justa indemnização, que deve ser observado em

[1] Ferreira Mendes – "Ordenamento do Território" in Polis vol. 4

primeira linha no processo de planeamento, em particular na elaboração de planos.

Na elaboração e gestão de qualquer plano territorial devem ser sempre observadas e ponderadas as implicações do que se está a fazer no domínio de terrenos de particulares e ter presente o respeito pelo direito à expropriação com justa indemnização.

O planeamento do território deve ser apoiado em normas jurídicas que tragam confiança e garantam segurança nas relações económicas, nos contractos que envolvem a base territorial, convocando o Direito Registral.

É um erro propenso ao obscurantismo, à irracionalidade, querer limitar a concepção da ocupação, do uso do solo, da utilização do solo e da organização funcional dos espaços a regras jurídicas gerais e abstractas, submetendo a ordem sócio territorial ao poder cego da burocracia distópica.

Os regulamentos que implicam com o urbanismo na sua vertente criativa de projectar a estrutura biofísica do território são do foro da arquitectura e da engenharia e algo de mal acontece quando passam a ser uma questão jurídica, desprezado o facto do caso ser, na sua essência, um desafio urbanístico de criatividade a desenvolver em projecto e obra.

O que se está a passar com a armadilha da “informação prévia”

O Direito, como domínio do conhecimento, apresenta-se de forma geral e abstracta e seria estultícia considerar que o Direito do Urbanismo “traduz” opções de um Estado ou de um Município em matéria de “política urbanística”. É um erro confundir o Direito, com as normas jurídicas, as leis ou regulamentos de planos. O Direito na sua dimensão teórica, encontra-se com a axiomática dos princípios do urbanismo e não pode dar respaldo a agressões a justos interesses dos cidadãos, sob pena de não ser Direito. Já as leis, os planos e seus regulamentos podem cometer erros e injustiças, incorrendo em violações do Direito do Urbanismo e do Direito.

INTERPELAR OS PLANOS

A. Consultando os planos, PDM e outros, não encontramos qualquer referência ao mercado imobiliário, aos valores do solo; aos preços praticados; à dinâmica das ofertas; às necessidades das procuras; aos activos imobiliários que estão a caucionar crédito hipotecário, ao preço das rendas, aos custos da construção; aos “tarifários” das redes. Não há economia nos planos e a haver teria de ser reformulados para se compaginarem com as dinâmicas e lógicas da economia do território,

onde o sistema urbano, o sector agrícola e o florestal operam com lógicas e tempos económicos e financeiros distintos.

Como qualificar “Planos Territoriais” que ignoram a economia do território e os seus efeitos nessa mesma economia?

A análise é um trabalho interpretativo que tem de ir muito além da recolha acrítica de dados e da descrição monográfica de situações padronizadas em exercícios académicos. A análise urbanística obriga a conhecer e compreender a realidade sócio territorial, na dimensão singular de cada prédio devidamente cadastrado, observando o seu estado físico, enquadramento jurídico, utilização, rendimento e valor. O sentido de um plano como o PDM, está na relação do espaço com o grau de conforto das pessoas, das famílias, das empresas e com a coesão da comunidade . O plano tem de ver e de contactar com as pessoas reais presentes ou simplesmente interessadas em tecer qualquer relação com o território em causa.

Matagais sem cuidados, campos sem cultivo, edifícios devolutos, urbanizações inacabadas e abandonadas, activos em processos de contencioso, projectos de empreendimentos em fila de espera, burocracia viciosa, (…) estes devem ser casos, problemas que o plano tem de analisar, de enfrentar e ajudar a conceber soluções, a desenvolver ideias estruturadas, apresentando propostas que façam sentido em acto de concertação, onde se deve ouvir, dialogar, explicar e acordar.

B. Um território bem ordenado caracteriza-se pela separação racional dos usos do solo, onde o solo urbano é contido em perímetros urbanos optimizados e o solo agrícola corresponde a explorações agrícolas estruturadas, com escala que lhes confira sustentabilidade económica e uma compartimentação agronómica funcional e expressivo enquadramento estético na paisagem. Há, também, o solo de uso silvestre, que inclui as explorações florestais, a silvo pastorícia e os espaços classificados nas cartas corográficas com a designação de “incultos”. Neste nível taxonómico dos usos do solo temos ainda a considerar três “singularidades”:

1.ª singularidade: Elementos do sistema urbano a localizar fora dos perímetros urbanos.

2.ª singularidade: Solo com edificação dispersa problemática.

3.ª singularidade: Território com edificação dispersa, mas bem estruturada, merecendo ser considerado e qualificado como “zona de vilegiatura”, com valor paisagístico e sem constituir um problema sócio territorial, pelo contrário.

De um planeamento conseguido, resulta haver controlo do perímetro dos aglomerados urbanos, com a satisfação das necessidades de solo urbanizado colocado no mercado a preços justos; ordena-se o uso agrícola estruturado em explorações agrícolas e salvaguardam-se os espaços silvestres/florestais bem conduzidos dentro dos princípios do Regime Florestal. Acontece que este planeamento racional é bloqueado por embustes como o da RAN e da REN e outros instrumentos fraudulentos que asfixiam a economia do país e desordenam o território.

Não estamos a defender o «*Laissez-faire»,* pelo contrário invocamos os princípios de arrumação dos usos e utilizações do solo e da regulação do mercado imobiliário, desprezados e subvertidos no sistema de planeamento do território em vigor.

*

C. A razão de ser dos planos é dar resposta a problemas, a necessidades reais existentes e sentidas pela população residente, pelas empresas, pelo Município, pelo Estado e por empresários interessados em investir no território em causa. É surpreendente o facto destes problemas, destas necessidades, não terem correspondência com o conteúdo da planta de ordenamento nem com o regulamento do PDM, o qual se apresenta na generalidade com limitações e proibições cegas, "automatizadas", que vão conflituar de forma gratuita com a normal vivência social ou, na menos má circunstância, dão enquadramento burocrático a licenciamentos sem acrescentar nada de valor ao processo, só agravando custos de contexto. Bem diferente seria um sistema de planeamento aberto e habilitado para, em tempo real, estudar as necessidades e os problemas e, honestamente, considerar se está ao seu alcance contribuir para dar respostas positivas e ajudar a conceber soluções, a programar desenvolvimentos, a dar respostas.

A lei evoluiu ao contemplar a concertação e a contratualização, enfim, o diálogo entre as partes, mas na feitura do PDM essa relação não existe porque, a existir, teria de ser feita em permanência com o plano aberto. Ora o plano está fechado, ninguém a trabalhar nele, e qualquer correcção, acerto, alteração, actualização, enfrenta um pesado e longo processo administrativo. Os órgãos deliberativos nunca devem ficar presos a disposições que eles próprios estabeleceram no passado, há décadas, e às quais estão irracionalmente atados por um sistema jurídico e administrativo absurdo.

Lembremos a disposição instituída em 1998 que impunha a imutabilidade de um Plano de Pormenor por um período de 3 anos após a sua aprovação. Qualquer defeito, ideia mais acertada, solução

mais funcional, configuração mais bela, nada podia ser atendido. Os urbanistas, os arquitectos e os engenheiros, ficaram obrigados a uma castração operativa por iniciativa ingénua de jovens juristas recém-chegados ao xadrez dos planos territoriais. A argumentação era dar estabilidade aos promotores, pressupondo que a possibilidade de fazer "alterações" seria negativa e, por princípio, uma fonte de incerteza e de insegurança, o que é absurdo. uma visão errada.

Na realidade essa "estabilidade" impediu a normal evolução dos planos, dos projectos, das obras, sim, e até das utilizações e formas de as explorar. A cristalização dos planos, que ainda colhe na lei e nos comportamentos da administração pública, é contrária ao normal evoluir das ideias urbanísticas e da utilização quotidiana do território.

Confundiu-se e extrapolou-se a virtude da estabilidade como a do não agravamento de impostos e de taxas e de leis que servem de referência à avaliação de risco e decisão de investimentos, para o conteúdo dos planos territoriais que são ideias, estudos conceptuais, bases esquemáticas a serem desenvolvidos em projectos de execução, num processo criativo, dinâmico, em permanente melhoramento e ajustamento à realidade. Cristalizar um plano ou um projecto é ideia de quem não faz ideia do que é o trabalho do urbanismo, da arquitectura e da engenharia.

D. A arrumação dos usos do solo para ser consequente tem de assegurar a organização de cada uso de acordo com a sua lógica, impedindo que todo o território fique exposto a iniciativas avulsas e a pretensões para empreendimentos dispersos que firam a coerência pautada por princípios de ordenamento alicerçados na economia, no interesse público compaginado com o interesse e direito privado, onde releva a segurança do investimento.

E. Os planos não podem desprezar o risco do investimento obrigando-se a ponderar a necessidade, a oportunidade, o risco, o potencial rendimento e margem de lucro dos investimentos, sabendo que no gesto e na surpresa das ideias visionárias está a alma do planeamento.

F. Hoje, os empreendimentos urbanos são predominantemente avulsos e de iniciativa privada (condomínios, aldeamentos e conjuntos turísticos, unidades hoteleiras) – mas também as operações de loteamento são praticamente vistas e tratadas como empreendimentos de particulares, o que é deveras surpreendente e motivo de alarme.

G. Dos PDM, dos PROT e dos POOC não temos um trecho de paisagem, um bairro, uma ideia desenhada de cidade, de aldeia, de

vila, um compartimento agrícola, um perímetro florestal, um gesto com mérito resultante do plano ou do programa.

Esta ausência de ideias, de talento urbanístico, nos conteúdos dos planos e o poder que lhes assiste para se imporem aos governantes e à sociedade em geral, tem efeitos desastrosos bem visíveis por todo o país.

Há qualidade arquitectónica em muitos empreendimentos avulsos que conseguiram passar no crivo do sistema, mas não está ao seu alcance a escala e a lógica necessárias para criar bairros com identidade urbanística, com alma e coesão social.

H. Toda a Habitação é Social - **bem observa Siza Vieira**

Está por fazer a crítica ao modelo dos "bairros sociais" promovidos pelo FFH / IHRU, apostados na monofuncionalidade para a habitação num modelo que promove a segregação social. Através de um inexplicável preconceito administrativo, nem terá sido por motivos ideológicos, cultivou-se a ideia do Estado se focar e limitar a promover habitação para as procuras financeiramente frágeis, famílias necessitadas. Entrou-se num processo automatizado, sem capacidade crítica e incorreu-se no erro de não produzir bairros inclusivos, com habitações a diversos preços, justos no mercado de arrendamento público, e com lotes urbanizados para serem postos no mercado livre, dando respostas para todos os segmentos da procura, para o mercado de venda quase livre, para habitação própria e para prédios de rendimento em arrendamento privado.

Os bairros do FFH são problemáticos porque lhes falta o normal enquadramento no mercado imobiliário, onde 75% dos lotes deviam ser postos no mercado livre e 25% destinados à edificação para arrendamento público, mas para todos os segmentos da procura. Ignorando a diversidade que resulta da livre dinâmica de alteração das utilizações dos prédios urbanos, criou guetos, "bairros" problemáticos, infelizes, sem atender aos normais ajustamentos dos espaços à vida presente. Os bairros do FFH apareceram sem terem o indispensável apoio de equipamentos, de serviço de transportes, de comércio de bairro e diversidade de utilizações que ajudam a assegurar emprego próximo da habitação.

Sem a visão programática do sistema urbano como agregado complexo e dinâmico de utilizações diversas e quase livres, a cidade é reduzida ao dormitório, à zona monofuncional, sem vida e constitui fonte de problemas sociais.

A FALSA CERTEZA - Os Planos são um instrumento, devendo ser um meio ao serviço da arte de arquitectar, de construir, de adaptar o território para as actividades que nos permitam viver com conforto. Acontece que os planos passaram a ser tidos como coisa sagrada, ungidos pela verdade absoluta aos quais nos temos de submeter mesmo sabendo que não lhes assiste nenhuma virtude. Como nos livrarmos de um plano quando peca por incompetência e se torna uma fraude urbanística e económica?

O TESTEMUNHO DA OBRA REALIZADA

As políticas territoriais bem-sucedidas dependem do mérito da equipa técnica, do talento urbanístico de urbanistas que desenhem e coordenem até à realização em obra, mostrando os resultados na vertente física, económica e na coesão social.

1. **A Utilidade Objectiva** - O sentido útil e o valor estético do que se constrói sobrepõe-se a juízos deslocados e tecidos no âmbito da formalidade burocrática administrativa.
2. **Avaliação Crítica –** Há generalizada insatisfação sobre o ordenamento do território o que justifica urgente reflexão crítica sobre o sistema, os métodos e os conteúdos dos instrumentos de planeamento.
3. **A Paragem no Tempo -** Os planos não devem parar no tempo. Mas há Planos Directores Municipais – PDM - em processo de “revisão” há mais de 25 anos, continuando a impor os seus conteúdos anacrónicos, com indiferença ao facto de estarem ultrapassados, até errados e a negar resposta às necessidades reais.
4. **A Correcção e Alteração em Tempo Útil** - Qualquer plano, ou programa, deve poder ser, a todo o tempo e de forma expedita, alterado, actualizado, corrigido e adaptado às necessidades e oportunidades do presente, por deliberação dos órgãos competentes que são o Governo e a Assembleia Municipal. Estes órgãos detentores da responsabilidade política que assiste ao poder decisório democrático, não podem ser diminuídos pela arbitrariedade instalada na burocracia, por má concepção e redacção da legislação feita com erros de lógica, com contradições, ignorando os princípios axiomáticos do urbanismo e do próprio Direito. É necessário por fim ao reino do “NÃO ou TALVEZ SIM!”
5. **A Classificação e Reclassificação do Solo –** As leis e regulamentos têm de ser respeitadas pelo seu valor de verdade, razão de ser, coerência lógica e rigor sintáctico dos textos. É pertinente fazer-se a

análise da racionalidade e sentido dos diplomas que disciplinam o sistema de planeamento do território.

Veja-se a título de exemplo o D.R. n.º 15/2015 que "actualiza" o D.R. n.º 11/2009, onde se preconizam como "categorias funcionais de solo urbano: «a) Espaços centrais; b) Espaços habitacionais; e) Espaços urbanos de baixa densidade,» Como classificar os espaços que são, simultaneamente, centrais, habitacionais e de baixa densidade?! Estas incongruências defraudam a confiança que os decisores políticos precisam de ter nos instrumentos de planeamento.

Atenda-se a que a lógica taxonómica a adoptar no processo de classificação do solo tem implicações directas no desenvolvimento de todas as actividades com expressão nos direitos de propriedade, nos valores do mercado fundiário e na economia em geral, com efeitos directos na coesão social.

6. **As Diferenças entre Solo em Uso Urbano, Solo em Uso Agrícola e Solo em Uso Florestal -** Os PDM estão a ser considerados como base para dar enquadramento ao licenciamento de quase todas as operações e empreendimentos que acontecem no concelho. Mas, falta-lhes sintonia com o presente, capacidade de actualização em tempo real, o que requer um outro sistema com equipas residentes a operar sobre planos abertos. A rigidez no fechamento dos planos contrasta com a sua permissividade, como acontece ao passar-se do PDM para a operação de urbanização (loteamento), sem haver estudo e controlo urbanístico do aglomerado assegurado pelo Plano Geral de Urbanização – PGU.

   Os ordenamentos agrário e florestal são praticamente omissos no PDM. As atenções focam-se em saber se o solo é ou não urbano e qual é o índice de construção, o resto são restrições generalistas, como as da RAN e da REN. Falta tudo no trabalho sobre o ordenamento agrário e florestal, observando a casuística dos sítios.

7. **Há Planos com Mérito e Planos Falhados** - Os instrumentos de planeamento servem para trazer racionalidade, criatividade e valor acrescentado às dinâmicas sócias territoriais, são resultado de um permanente trabalho conceptual para, em tempo real, dar resposta à adaptação do território à vida das comunidades. Os planos, que são um meio e não um fim em si, estão a ser impostos como dogmas. É surpreendente que perante os graves desordenamentos evidentes, as disfunções urbanísticas, os fogos florestais, não se queira ver que a responsabilidade em primeira linha cai sobre os planos que falharam rotundamente.

8. **A Autonomia Política como Acto de Liberdade**

   Os interesses que se movem dentro do sistema administrativo de apoio à decisão sobre grandes empreendimentos públicos e particulares,

estão cada vez mais na origem do agravamento dos “custos de contexto”, que na realidade são dependências a favor das mais diversas corporações que conseguem entrar no processo com estudos, pareceres e avaliações com poder sobre as decisões. Os órgãos decisórios, na esfera do poder político democrático, estão a ser capturados por relatórios e pareceres “técnicos” vinculativos.

A informação do foro técnico que entra nos planos e projectos, está no âmbito de competências profissionais, cientificamente escrutinadas e validadas e devem de ser separadas dos procedimentos burocrático administrativos. Ambos, por sua vez, devem apoiar, mas não capturar, a autonomia das deliberações políticas. Acontece que na prática do sistema de planeamento do território em vigor estas “competências” misturam-se, confundem-se e são disputadas numa lógica de poder sobre a economia do território. A confusão instalada dá abrigo à arbitrariedade e a irracionalidades como, por exemplo, se pode constatar em casos como os das “avaliações de impacto ambiental” feitas à margem do processo de elaboração dos planos e projectos. Os cuidados com as poluições e outros, eventuais, impactos negativos, deveriam integrar, ou acompanhar, o processo de elaboração dos programas, planos e projectos em simultâneo, para não haver lugar a perdas de tempo absurdas, e poderem ser sujeitas a contraditório em tempo real com os especialistas na matéria em causa. A salvaguarda do poder deliberativo nos órgãos políticos competentes é fundamental.

9. Planos para a Harmonia e não para o Contencioso

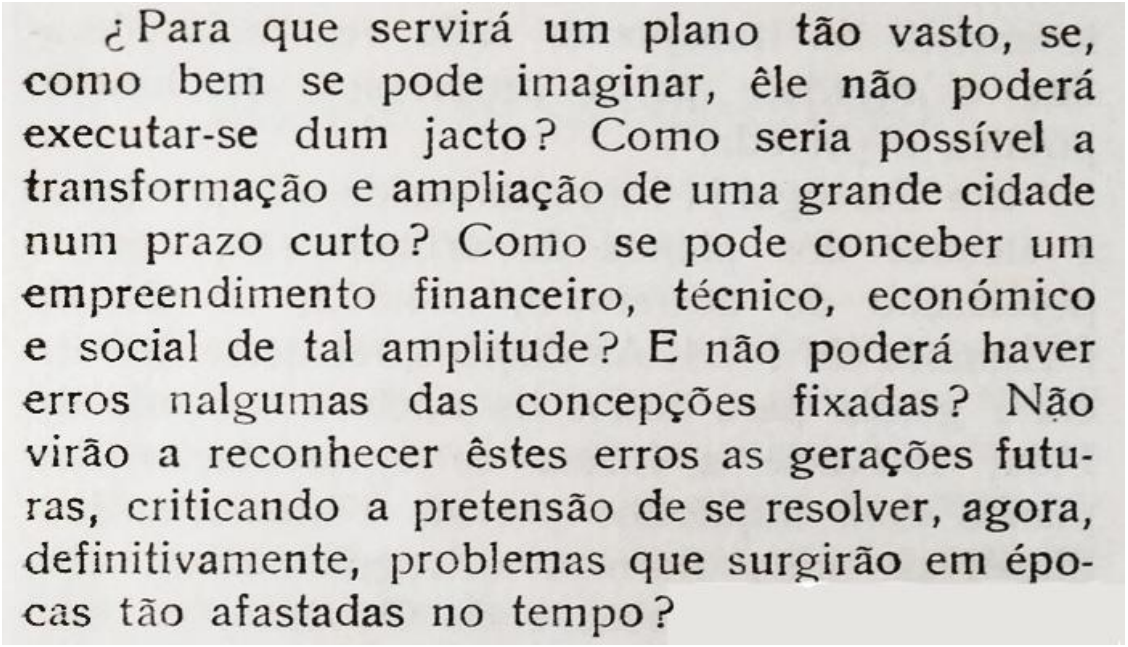
É alarmante o grau de conflitualidade e o contencioso devido a desconformidades com planos e regulamentos administrativos que, passado muito tempo, anos e anos, não acusam nenhum protesto da vizinhança, não são incómodos para ninguém, nem constituem risco para pessoas e bens. Recomenda-se aqui estudo comparado com o Direito e legislação de Espanha sobre a “prescrição das infracções urbanísticas” – Observe-se a sensatez da legislação espanhola sobre esta matéria.

As generalidades das aberrações urbanísticas são fabricadas nos planos. A questão que devia de ser estética, funcional e económica é desviada para o contencioso jurídico e administrativo onde não há soluções e só se agravam os problemas.

Os órgãos políticos que detêm o poder de deliberativo e executivo, devem, por princípio, recorrer a diversas fontes de informação e de interpretação crítica, encomendar estudos a diversos autores, obter diversos cenários para terem termos de comparação e alternativas por onde escolher. Há um trabalho a fazer de avaliação e de reflexão crítica sobre o sistema de planeamento do território em vigor.

Actualmente, os planos não referem os problemas que não resolveram ou que, simplesmente, não podem resolver, por dificuldades ainda inultrapassáveis, dúvidas que perduram, incertezas. Não se pode confiar em planos que se apresentam como omniscientes, como tendo resolvido tudo.

Transcrevo, a propósito, um excerto do livro "**Alguns Rudimentos de Urbanização**" da autoria de **J.J.M. Nogueira Soares**, Director dos Serviços de Urbanismo da Câmara Municipal do Porto, editado em 1945:



¿Para que servirá um plano tão vasto, se, como bem se pode imaginar, êle não poderá executar-se dum jacto? Como seria possível a transformação e ampliação de uma grande cidade num prazo curto? Como se pode conceber um empreendimento financeiro, técnico, económico e social de tal amplitude? E não poderá haver erros nalgumas das concepções fixadas? Não virão a reconhecer êstes erros as gerações futuras, criticando a pretensão de se resolver, agora, definitivamente, problemas que surgirão em épocas tão afastadas no tempo?

Hiper-Regulamentação e Proibicionismo

Perante a incapacidade crónica de produzir solo urbanizado ou habitação de forma eficiente, o Estado tende a reagir através do "poder da burocracia".

Planos excessivamente rígidos: PDM e Planos de Pormenor que demoram tempos infindos a aprovar e nessa antura estão já desajustados da realidade demográfica e económica.

Proibicionismos e penalizações: O urbanismo não deve instrumentalizar regimes fiscais punitivos, como se está a fazer para o edificado devoluto, nem recorrer à suspensão de licenças ou congelamento de rendas. Em vez de incentivar a adopção de soluções de equilíbrio dando bons exemplos, o sistema foca-se em policiar e proibir.

A SOLUÇÃO DA CRISE DA HABITAÇÃO

O direito de urbanizar é um exclusivo dos municípios. Todas as "urbanizações" são da responsabilidade da respectiva Câmara Municipal que pode delegar a competência para execução das infraestruturas e

gestão do empreendimento num promotor particular mediante uma garantia bancária, (que a CM pode executar *in first demand*), mas a responsabilidade de levar a operação a bom termo e de responder perante terceiros, é sempre do município e não é delegável. Este facto é ignorado, subvertido e sistematicamente obnubilado.

Tudo se alicerça na vontade, ou não vontade, de exercer a prerrogativa da Assembleia Municipal definida no Código das Expropriações – Lei n.º 56/2008. Esta prerrogativa não é exercida, em parte, por ter sido abandonado o controlo do desenvolvimento e do crescimento urbano, devido à inexistência dos "Planos Gerais de Urbanização" (PGU) que acabaram em 1982 para dar lugar aos PDM nos quais se omitiu a sensibilidade urbanística.

O PDM, ao classificar de forma displicente solo urbano ainda não loteado, mais não faz do que inflacionar o preço de prédios rústicos na posse de particulares, com a agravante destes serem bafejados pela sorte sonegada a outros que, além de ficarem "segregados" em solo rústico, ainda podem ser destratados com a inclusão dos seus prédios nos inefáveis regimes da RAN ou da REN. A desigualdade é flagrante e perversa com o ramalhete da perequação compensatória. Mas não queremos, aqui chegados, de modo algum sustentar que todos deveriam de ter o direito de urbanizar os seus prédios rústicos, ficando todo o território aberto a urbanizações a esmo. Decorre da lógica urbanística e da Lei que a urbanização é uma competência exclusiva do município com base no disposto no art. 14.º do citado Código das Expropriações (CE). Todos os interessados em investir no sector do imobiliário, promotores de edifícios, empreiteiros da construção civil, cooperativas, pessoas singulares que querem construir casa própria, ou prédios de rendimento, todos devem ter acesso a solo urbanizado a preço justo e uma das missões do planeamento urbanístico é responder a estas procuras em tempo útil.

Se a Câmara Municipal expropriar os terrenos necessários para assegurar o desenvolvimento dos aglomerados urbanos, pagando o justo valor indemnizatório, pode, em seguida, vender os lotes infra-estruturados aos promotores de edificado, para venda, para arrendamento ou para utilização própria. Pode, e deve, a Câmara Municipal e o Estado ficar com a posse de lotes para edificar e por em arrendamento público.

Mas há obstáculos que dificultam o pôr em prática esta política.

O art. 14.º do CE tem uma subtil e perversa redacção ao dispor "*para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor*

eficaz". O legislador entra em contradição pois esta disposição não é compatível com o constante no art. 23.º sobre a Justa indemnização.

> *«1 - A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.*
>
> *2 - Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar:*
>
> *a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação;»*

Perdoe o leitor a explicação pois, de tão evidente, pode ser considerada deselegante, mas podemos ir antes pela constatação:

Se a Câmara Municipal só pode aceder à declaração da utilidade pública para expropriar terrenos que quer urbanizar depois de ter um plano eficaz, isto é, aprovado e publicado em Diário da República. neste contexto, o proprietário pode sempre enveredar pela expropriação não amigável e a Câmara Municipal pode ter a certeza de que o valor da indemnização estimado pela equipa de peritos avaliadores nomeados pelo tribunal vai ter em consideração o valor potencial de mercado com base nos parâmetros de edificação e nas utilizações definidas no plano. Portanto, com o plano eficaz, ou simplesmente assumido oficialmente como programa, não vislumbro como ser possível que «*na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar da própria declaração de utilidade pública da expropriação».*

A contradição é de tal modo flagrante que deixa mal todos os intervenientes no sistema de planeamento do território. É uma questão básica de racionalidade, se não quisermos ir mais longe, lendo e interpelando os autores de teses, doutrinas e textos interpretativos e explicativos da legislação, dos regulamentos que sustentam esta teia.

***

Princípios Básicos do Processo de Urbanização

1. O conceito fundamental da teoria económica que assiste à elaboração de planos de urbanização é aquele que explica e consciencializa a distinção entre o **direito de urbanizar**, como competência exclusiva dos Municípios e o **direito de edificar** que se constitui na esfera dos direitos reais da propriedade privada,

designados por direitos de desenvolvimento constantes do descritivo registral do prédio, ou decorrentes das necessidades operativas e funcionais do respectivo uso e utilização.

2. Compete à Câmara Municipal analisar e estudar os comportamentos do mercado imobiliário do concelho, observar as procuras, atender às necessidades, às carências, às oportunidades de desenvolvimento que dependem do acesso ao solo a preços justos e providenciar para que o mercado funcione com justo equilíbrio. Com esta informação a Câmara Municipal configura cenários de intervenção no processo de planeamento do seu território, devendo ter noção de que o município é um entre muitos agentes que intervêm nesse processo. Havendo um programa de desenvolvimento urbano que implique crescimento, expansão de perímetros urbanos existentes ou, eventualmente, a criação de novos perímetros (novos aglomerados urbanos), a decisão de avançar com a produção de solo urbano, de promover operações de loteamento em que se altera a classificação de solo rústico para solo urbano, é uma deliberação da competência da Assembleia Municipal.
3. Esta deliberação da Assembleia Municipal deve ser precedida de estudos de avaliação económica para ser clara a equação dos direitos dos proprietários dos prédios que estão dentro do perímetro da operação urbanística.
4. Portanto qualquer urbanização tem implícita a expropriação (amigável, ou com valor indemnizatório a deliberar em sede de sentença num tribunal) dos terrenos envolvidos respeitando o disposto sobre a determinação do valor de indemnização.
   (Atender ao já citado e transcrito Artigo 23.º - Justa indemnização)

Mas como explicar o facto da Lei, em si, incorrer em flagrante contradição ao, literalmente, pressupor e, portanto, permitir que se interprete como exigência, que a expropriação seja precedida da declaração de utilidade pública a qual, por sua vez, tem de estar fundamentada num Plano de Urbanização (PU) ou Plano de Pormenor (PP) aprovados. A conclusão da interpretação e análise sintáctica do texto é paradoxal e problematiza a aplicação do princípio da urbanização ser uma competência exclusiva do município. Assim, dá-se amplitude à inefável e subtil consideração de que "*o direito de urbanizar é uma faculdade que se adquire gradualmente*". Esta subversão é gravíssima ao ignorar princípios axiomáticos da lógica urbanística e do Direito decorrentes de verdades primárias e evidentes a respeitar na prática para assegurar coerência e racionalidade ao ordenamento do território.

Como entender que o significado operacional de um PU dê suporte à declaração da utilidade pública para efeito de expropriação, em flagrante contradição e conflito com as disposições relativas ao “princípio da perequação compensatória” o qual pressupõe um Plano de Pormenor onde se distribuem os custos e os benefícios pelos proprietários dos terrenos envolvidos na operação. A confusão reina na ausência de clarificação sobre os direitos e obrigações dos intervenientes (Município, proprietários dos terrenos, promotor particular no caso de o município optar por delegar a competência da execução da operação, mediante uma garantia financeira e outros intervenientes que de algum modo tenham direitos a considerar no processo). Aqui chegados, parece estarmos numa grande trapalhada urbanística que muito entusiasmo e desafio leva para os “pareceres jurídicos” que os haverá para inspiradas interpretações do na Lei é deixado vago e indeterminado.

Se bem podemos depreender, um PP é constitutivo de direitos, pode mesmo ter efeitos registrais e tem de equacionar a sua gestão numa base perequativa, a qual determina a partilha dos custos e dos benefícios pelos proprietários dos terrenos envolvidos, que devem, o que não acontece de forma clara, ser diferenciados do promotor particular em quem a Câmara Municipal delegou tal incumbência, mesmo quando este promotor coincide com o proprietário dos terrenos envolvidos na operação de loteamento. Os direitos dos proprietários decorrem do seu direito à expropriação. A perequação compensatória mistura e confunde o valor justo dos terrenos, à luz de um critério expropriatório, com mais-valias, com menos-valias, com lucros, com prejuízos, com risco, enfim reparte custos e benefícios.

É relevante o preconceito do legislador que, ignorando a legislação de 1944, sobre a distribuição das mais-valias simples, as mistura com os valores de indemnização aos proprietários, com os custos dos projectos e das infraestruturas da urbanização, com o lucro ou prejuízo do promotor delegado, criando uma escuridão financeira perigosa onde se tecem crises como a do “crédito hipotecário” que levou, literalmente, à bancarrota de 2008 e que se arrastou até 2015 com a queda dos bancos BPN, BPP, BIF, BES e resgates com injeção de capital público. A relação desta crise do sistema financeiro com os instrumentos de planeamento do território e sua atrabiliária gestão está por consciencializar.

Perante um PP em vigor, a avaliação estimada dos valores de indemnização em sede de expropriação tende a seguir o comportamento do mercado, considerando a parte do valor do produto final indexado ao solo e esse valor reverte na totalidade para os proprietários, na qualidade de expropriados. Esta sobrevalorização do solo dificulta a sua disponibilização no mercado a preços justos para os promotores imobiliários, repercute-se, também, na dificuldade de pagar o justo preço

ao sector da construção civil, agrava o risco para todos os investidores e inflaciona o custo do produto final.

A expropriação com base num PU é um cenário hipotético, previsto na lei, mas atenda-se a que o PU não permite recorrer à imposição administrativa, nem tem efeitos registrais, nem sustenta uma perequação, nem pode alterar o PDM, segundo interpretações literais da lei.

Em síntese, são raríssimos os casos de Assembleias Municipais a declarar a "utilidade pública" de terrenos para urbanizar.

Como garantir que a expropriação vai ser feita por valores de indemnização correspondentes ao valor da situação em que se encontram os terrenos antes de conhecida essa vontade política e o programa que informa a sua urbanização. Não há a noção, no âmbito do próprio município, de que, em qualquer urbanização / operação de loteamento, os terrenos vêm à posse do município para serem urbanizados, porque só o município tem tal competência. Há um manto de mal-entendidos que pedem clarificação.

As palavras prestam-se a lançar a confusão quando a lei diz "*iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz*". Escrito desta forma o termo "administração" trai a justa ideia que seria expressa pelo termo "Câmara Municipal" e ilude-se o facto da "administração" não ser órgão decisor, mas apenas incumbido de fazer andar os procedimentos burocráticos, o que deve ser separado e distinto da vertente técnica e ambas as vertentes, a burocrática e a técnica estão, com regras, formalmente ao serviço do poder político decisor com a inerente margem de discricionariedade.

Sem poder esclarecido sobre os órgãos políticos, perdem capacidade operativa para exercer a autoridade e chamar a si o controlo sobre os serviços e, assim, os governantes democraticamente eleitos ficam dependentes e limitados na sua liberdade, senão mesmo capturados pela estrutura administrativa.

Sendo explicita a vontade de neutralizar o benefício proveniente de externalidades positivas devidas a investimento público, a sua aplicação em sede de expropriação é difícil e é discutível o prazo de cinco anos. O Governo e os municípios ao realizarem "obras ou empreendimentos públicos" geradores de mais-valias indirectas, vão captura-las quando da transacção, da venda, em sede de imposto sobre a diferença entre o valor de compra e o valor de venda. Impropriamente chama-se a este imposto, «imposto de mais-valias», quando na verdade é um imposto sobre o lucro de uma operação comercial.

O sistema fiscal e os planos territoriais estão a distorcer a economia do território, gerando vícios de receita fiscal e impedimentos gravosos ao investimento, violando a essência dos princípios que assistem ao direito de propriedade. O sistema falha ao não considerar os seus efeitos sobre o mercado imobiliário, não sabe como proceder à sua regulação, o que começaria por saber como disponibilizar, em tempo útil, os terrenos necessários para urbanizar.

Diz a lei que ***«na fixação da justa indemnização não são considerados quaisquer factores, circunstâncias ou situações criadas com o propósito de aumentar o valor da indemnização.»***

A elaboração prévia de um Plano de Urbanização ou Plano de Pormenor é um factor que altera radicalmente as circunstâncias que fatalmente vão determinar a estimativa do valor de indemnização, que por regra nunca pode ser inferior ao valor de mercado.

Sem a base geral do PGU não é possível conceber e controlar o desenvolvimento dos aglomerados urbanos com desenho estruturado.

O mercado fica desorientado e o desordenamento do território acontece com as urbanizações avulsas, os empreendimentos soltos, a edificação dispersa e a proliferação de edifícios e parcelas em estado de abandono dentro dos perímetros urbanos. Sem leituras urbanísticas críticas, e sem informação estimula-se o clássico sistema de entesouramento passivo com compras indiscriminadas num jogo especulativo que aposta na inflação dos preços do solo. A oferta retrai-se, sem interesse na venda de um bem que se valoriza muito acima do rendimento dos depósitos a prazo, defendendo as poupanças da erosão inflacionista. Note-se que a valorização do solo é maximizada com o abandono, *sine die*, sem utilização e com a máxima disponibilidade para entrar e se ajustar ao mercado a cada momento.

***

A Declaração de Utilidade Pública (DUP) para a Câmara Municipal poder expropriar terrenos para urbanizar requer fundamentação num plano aprovado.

A competência para emitir a Declaração de Utilidade Pública nas expropriações por iniciativa da administração local pertence à Assembleia, em linha com o alargamento de competências estipulado pelo Decreto-Lei n.º 160/2026.

O procedimento tem de ser compaginado com o disposto no Código das Expropriações Artigo 14.º, n.º 2 do Código das Expropriações (Lei n.º 168/99) «*A competência para a declaração de utilidade pública das*

expropriações da iniciativa da administração local autárquica, para efeitos de concretização de plano de urbanização ou plano de pormenor eficaz, é da respectiva assembleia municipal».

Embora o panorama legal tenha sido alterado, expandindo as competências autárquicas, a realidade não acusa grandes mudanças.

O poder foi descentralizado dando à Assembleia Municipal competência para emitir a DUP nas expropriações da iniciativa do município para qualquer fim de interesse público local, deixando de estar dependente do Governo central, mas fica vago se a fundamentação da DUP para produzir solo urbano requer, obrigatoriamente, um Plano previamente aprovado.

Sendo necessário que exista um plano territorial eficaz (PDM, PU ou PP) para que o município possa expropriar terrenos com o objetivo específico de urbanizar, vamos entrar num paradoxo em matéria de gestão fundiária.

O Artigo 4.º do Código das Expropriações e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) admitem a expropriação sem um plano urbanístico prévio apenas em cenários muito restritos:

- Projectos de infraestruturas ou equipamentos públicos específicos: Como a construção de um hospital, uma escola, uma ETAR ou a abertura de uma estrada estruturante de interesse público local.

Contudo, repare: isto é uma expropriação para uma obra pública pontual, e não uma expropriação para "urbanizar" (criar novos lotes, arruamentos gerais e expansão urbana global). Se para operações de urbanização, o plano prévio eficaz é intransponível, fatalmente o valor de indemnização é sobremaneira alavancado pela decisão da Assembleia Municipal e o CE peca por contradição.

Para o município avançar com a expropriação de um terreno para uma urbanização, precisa de demonstrar a conformidade com um destes instrumentos:

- Com o PDM ao classificar esses terrenos como solo urbano e assim prever e legitimar a urbanização;
- Com um PU que desenvolve o desenho da urbanização em conformidade com o PDM (não se entendendo porque motivo ou razão o PU não pode alterar o PDM);
- Com um PP com efeitos registrais que desenvolve o disposto no PDM, mas assiste-lhe a prerrogativa de o poder alterar dão força directa ao processo de urbanização.

Os terrenos rústicos a expropriar para urbanizar têm, portanto, de estar previamente classificados e programados como "solo urbano" e, assim sendo, na realidade o município não pode expropriar "solo rústico" a justo

valor e sem tomar “*em consideração a mais-valia que resultar da própria declaração de utilidade pública da expropriação* “. A Lei cria um paradoxo e, na prática, o Município está impedido de expropriar terrenos em solo rústico pelo seu justo valor para urbanizar, lotear e edificar, operando, assim, como regulador de mercado imobiliário. Esta intervenção municipal na produção de solo urbano é altamente vantajosa para os promotores privados e para o sector da construção, ao terem acesso a lotes infraestruturados, a bom preço, com os direitos de construção e de utilização claramente constituídos, sem exposição a indeterminações e interpretações que problematizem o licenciamento. Resultam, também, bairros urbanisticamente bem programados e desenhados, o que se traduz em acrescido conforto e valor patrimonial.

Para que a expropriação com o fim de "urbanizar" seja possível, o terreno rústico tem de passar previamente e formalmente a ser “solo urbano”. A reclassificação para “solo urbano” tem de ser deliberada pela autarquia antes de ser consumada a expropriação. Tem de ter programada a urbanização do terreno em causa, sendo esta programação que fundamenta a "utilidade pública" necessária para legitimar a expropriação.

Acontece que esta programação plasmada em plano eficaz vai ter forte repercussão na estimativa do valor de indemnização, entrando em contradição com o disposto sobre a determinação deste valor no próprio Código das Expropriações (CE).

Caiu-se num paradoxo pois o CE determina que:

“1 - A justa indemnização não visa compensar o benefício alcançado pela entidade expropriante, mas ressarcir o prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efectivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data. 2 - Na determinação do valor dos bens expropriados não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar: a) Da própria declaração de utilidade pública da expropriação;”

Mas, na realidade, o proprietário beneficia do valor criado pelo projeto específico para o qual a Câmara está a expropriar.

O PDM distorce a lógica da expansão urbana devido ao modelo de classificação do solo, que ignora a "utilização económica normal" e o "destino possível" dos terrenos antes da DUP.

- É um eufemismo pretender separar o plano do acto individual da expropriação para iludir o facto do valor de um terreno que, no contexto do plano passou de “solo rústico” para “solo urbano”, ter

automaticamente beneficiado das mais-valias que a lei não pode tomar em consideração num, eventual, processo de expropriação para expansão urbana.

Vamos limitar a questão a um cenário em que o município procede à expropriação de terrenos rústicos para proceder a uma operação de loteamento, sendo os lotes destinados a serem postos no mercado a preço justo. Aqui, o paradoxo confronta-se com as lógicas da especulação vs. a ética e os princípios de planeamento urbanístico.

O problema é complexo e remonta à lei de 1944, que confere aos expropriados até 20% das mais-valias simples, um critério esquecido.

Os PDM ignoraram os efeitos da classificação do solo nos valores de mercado, nos valores de indemnização e nos valores de caução, entre outros.

Um terreno pode ter direitos de construção decorrentes de necessidades para a sua normal utilização, mas isso não permite, por exemplo, presumir que algum prédio rústico tenha “aptidão urbana”, pois o direito de urbanizar é um exclusivo do município que, discricionariamente, no âmbito das competências da Assembleia Municipal, delibera quais são os terrenos a serem urbanizados. **"Aptidão urbana"** é um eufemismo traiçoeiro para mascarar o que, na prática, deve ser da competência do planeamento puramente político por parte do poder local.

O valor económico do solo não nasce da terra em si, mas do sistema sócio territorial, da economia local e das deliberações que a Assembleia Municipal toma no processo de classificação do solo e, não iludamos o facto desta prerrogativa legal introduzir assimetrias no mercado fundiário.

***

A burocracia que se atreve a emitir pareceres sem sentido, respaldados por leis e procedimentos irracionais, bloqueia impunemente a economia do território. O problema foi, em parte, reduzido com a figura da informação prévia no caso das licenças de construção de edifícios, de obras particulares. Acontece que no caso das operações urbanísticas que envolvem “loteamentos”, que tratam da alteração do uso do solo rústico para solo urbano, a equação é diferente e determinante da regulação de tudo o que tem a ver com o ordenamento racional da estrutura do povoamento e regulação do mercado imobiliário. Estas operações têm singularidades semelhantes ao de emissão de moeda contratual. Não é por acaso que uma das causas da crise bancária de 2008 está nas imparidades dos activos imobiliário que caucionavam crédito hipotecário.

A análise para o “desbloqueamento da economia” tem de precisar conceitos e distinguir competências e direitos.

***

O "Poder do Traço" e a Discricionariedade Planeada

A Lei cultiva ambiguidades que levam ao receio crónico de as Câmaras Municipais, perante o risco de ter de pagar valores imprevistos, mas elevados, de indemnizações com base no próprio plano que desenhou. Se o plano da Câmara para uma zona estipula determinados parâmetros, os peritos avaliadores nomeados pelo tribunal irão avaliar o terreno expropriado, com base nesses mesmos parâmetros considerando-os como o "aproveitamento normal".

- O tribunal assume que, se o terreno não fosse expropriado, o proprietário privado faria ali exatamente com o que o plano prevê. Logo, a Câmara acaba forçada a pagar uma indemnização indexada ao valor potencial máximo que o seu próprio plano gerou, no qual se incluem as mais-valias simples que no actual sistema são ignoradas.
- É relevante atender ao facto de uma parte das mais-valias, que numa gestão urbanística cuidada devem ser moderaras, podendo justificar.se serem nulas, dependendo das circunstâncias, sendo obnubiladas, prestam-se a serem exacerbadamente elevadas e serem, em grande parte capturadas como “imposto de mais-valias”, IMI, IMT, IR, entre outros impostos cuja determinação é influenciada pelos valores do imobiliário.

PRODUÇÃO de SOLO URBANO[2]

I. A atribuição aos Municípios da incumbência de produzir solo urbanizado decorre da lógica inerente ao desenho e composição urbanística em geral, ao funcionamento das redes de infraestruturas urbanas básicas, de equipamentos e garantia de prestação dos serviços públicos indispensáveis à vida na sua normalidade.

II. Ao dispor que a urbanização é uma faculdade que se *"adquire gradualmente"*, a lei montou uma engrenagem que despoja o Estado

[2] Este capítulo utiliza e reproduz parte do texto do “Parecer Urbanístico” emitido para a Câmara Municipal de Matosinhos em 19 de Junho de 2026 com o título **S. Mamede de Infesta - Leitura da nova unidade de vizinhança**

e os Municípios do seu exclusivo, alienando-o. Ao instituir que o privado vai "adquirindo" o direito à medida que cumpre trâmites, a lei valida e legitima que o exclusivo público seja privatizado às fatias. É uma abdicação de soberania urbanística camuflada de técnica jurídica. O "gradualismo" funciona como uma privatização silenciosa e faseada de uma competência que, na sua essência, é pública e intransmissível. Estes equívocos agravam a inflação descontrolada do mercado fundiário e o crescimento urbano desordenado, a retalho por loteamentos avulsos.

III. As entidades envolvidas numa urbanização são as seguintes:

A – A Câmara Municipal, como executante de uma deliberação da respectiva Assembleia Municipal, é a entidade autora e responsável por qualquer operação de loteamento podendo, eventualmente, delegar o procedimento burocrático e a execução das infraestruturas num promotor particular mediante uma garantia, em princípio bancária. A garantia em lotes da própria urbanização presta-se a confusão e equívocos, pois, *ab initio,* os terrenos a urbanizar vêm todos por expropriação à posse da Câmara Municipal a qual pode, por mútuo acordo com os respectivos proprietários, pagar a indemnização em dinheiro ou em lotes infraestruturados, sendo a infraestruturação uma competência da Câmara Municipal, delegável mas não transmissível.

B – Os proprietários dos prédios directamente envolvidos na operação urbanística e que têm as seguintes escolhas:

a) Requerer o exercício do seu direito à expropriação com justa indemnização, onde «***não pode tomar-se em consideração a mais-valia que resultar da própria declaração de utilidade pública da expropriação***» esta indemnização pode ser paga em dinheiro ou em espécie – lotes infraestruturados dessa urbanização ou outros terrenos municipais em permuta, a escolha cabe ao expropriado;

b) Pode o expropriado concertar e contratualizar com a Câmara Municipal e aceitar entrar num processo de gestão perequativa, que decorre no âmbito de uma sociedade criada para esse fim, em que as partes acordam uma distribuição de custos e de benefícios, sendo aqui importante lembrar a partilha do risco de eventuais prejuízos. A lei é confusa e indeterminada sobre este procedimento perequativo;

c) A Câmara Municipal é sempre a entidade promotora da urbanização, podendo ser ela a realizar as obras de infra-estruturação ou delegar essa responsabilidade numa entidade privada – mas não transfere a responsabilidade – mediante a apresentação, pelo promotor delegado, de uma garantia bancária no montante correspondente aos

encargos com a execução das infraestruturas urbanas e demais obras e encargos que a Câmara Municipal considere e faça constar no contracto de urbanização celebrado com esse promotor privado. A garantia bancária deve ser atualizada periodicamente e, em caso de incumprimento da execução normal das obras contratualizadas, a Câmara Municipal tem o dever de executar a garantia bancária (*in first demand*) e ser ela a completar as obras de urbanização;

d) O promotor privado é uma entidade que devemos considerar autonomamente, mesmo que seja constituída, participada, pela totalidade ou parte dos proprietários dos prédios envolvidos na operação urbanística. Se os proprietários não correm nenhum risco, pelo contrário, ao serem indemnizados podem beneficiar de significativas mais-valias, já o promotor corre riscos ao investir montantes elevados numa operação cujos resultados dependem de haver, ou não, lucro em resultado da venda dos lotes que lhe couberam no âmbito do "contracto de urbanização". O promotor principal é a Câmara Municipal que corre risco no caso das garantias, geralmente bancárias, não serem suficientes para a execução das obras de urbanização no caso do promotor, em quem as delegou, não cumprir. O promotor, Câmara Municipal como delegante ou o promotor delegado, têm como contrapartida do seu investimento e trabalho, o conjunto de lotes infraestruturados dessa urbanização que ficam na sua posse;

e) O projecto urbanístico, que pode ter sido elaborado com a participação de entidades privadas interessadas, é sempre um documento da responsabilidade do Município que o aprova em Assembleia Municipal. Depois de pagas as indemnizações aos proprietários dos terrenos iniciais, e de pagos os encargos de obras de urbanização ao promotor delegado, geralmente em lotes, o terreno sobrante (espaço público, redes de infraestruturas e restantes lotes) são propriedade da Câmara Municipal – uma parte afecta ao Domínio Público Municipal e outra propriedade privada do Município.

Aqui chegados, não se compreende a figura das "áreas de cedência", como se alguém tivesse prestado favores, ou feito doações num gesto de benemerência ao município.

A haver gesto benemérito, este só poderia ser feito por doação de bens vindos das partes que perfizeram o pagamento da indemnização em sede expropriatória, ou por sacrifício a ocorrer na parte que coube ao promotor delegado. A introdução do "direito de reversão" não colhe sentido, não obstante fazer doutrina e ser um perigo real onde os municípios, à menor distração, caem numa

autêntica armadilha jurídica e financeira. (Ver o caso da "Indemnização da Alta de Lisboa" onde a CM de Lisboa em 2017 foi condenada a pagar 96 milhões de euros»).

Tivesse havido o cuidado de, na urbanização, a parcela em causa em vez de ser legendada como "bairro social" o fosse como "terreno municipal, para os fins que a Assembleia Municipal entender e não haveria lugar ao "direito de reversão" que, nessa lógica, então deveria de ser aplicado a todos os lotes onde no futuro fosse alterada a utilização, o que é absurdo. Trazer para o processo das urbanizações a designação de "área de cedência", presta-se a dar cobertura à introdução, aqui deslocada, do "direito de reversão" o que constitui uma "fraude jurídica" que vai discriminar e prejudicar a propriedade privada do município constituída normalmente em sede de processos de urbanização.

A figura do promotor delegado e as suas prerrogativas e responsabilidades tergiversam e deram e dão aso a situações de elevado risco com efeitos que merecem ser equacionados e ponderados. Os promotores de urbanizações geralmente recorrem ao crédito bancário para custear as obras de infraestruturação e os terrenos da própria urbanização caucionam esse "crédito hipotecário", o que é estranho. Há, também, aqui situações em que em vez da garantia bancária é apresentado um "seguro de caução", o que põe a Câmara em risco. No caso de o promotor delegado não cumprir, surge um contencioso entre o promotor incumpridor, a Banca e a Câmara Municipal. Este conflito pode apresentar-se viciado por imparidades e outros problemas, onde releva a possibilidade de haver lotes já vendidos – contractos de promessa de venda – e questiona-se a forma como se posicionam, neste contencioso, os direitos dos proprietários expropriados que tenham sido indemnizados com lotes da urbanização.

A iniciativa dos municípios na produção de solo urbano deve ser assumida em toda a extensão das atribuições e competências que a lei lhes confere para segurança e vantagem de todos os envolvidos.

- Do interesse público ao ser elaborado um planeamento urbanístico à escala do bairro e que permite uma gestão reguladora do mercado imobiliário, nomeadamente no segmento da habitação;
- Do interesse dos proprietários dos prédios iniciais que são compensados com a justa indemnização;
- Dos investidores que, em vez de correrem os riscos inerentes aos processos de urbanização, com as incertezas, dependências e custos de contexto, podem optar pela compra de lotes infra-estruturados

com os direitos de construção/edificação e de utilização constituídos. Veja-se o caso do Parque das Nações, onde os investidores, com os mais diversos perfis, tiveram condições para promover a construção do produto final, minimizando o risco;

- Do consumidor final que pode beneficiar da redução dos custos de contexto e da normalização do mercado de solos onde a especulação sobre as mais-valias simples, que só beneficia os proprietários de terrenos iniciais e aumenta o risco financeiro da operação urbanística, desaparece da equação se assim a Câmara Municipal o entender.

IV. A importância de atrair e concertar o investimento privado em empreendimentos urbanísticos.

V. A questão da eficiência, conforto e beleza da imagem arquitectónica e da expressão estética da malha urbana, trabalho de desenho e de composição urbanística. As tessituras urbanas orgânicas tiveram o seu sentido temporal na história com os sólidos padrões da arquitectura popular, mas essa linguagem não tem os predicados para dar resposta às exigências do planeamento do território na atualidade.

VI. Quando a iniciativa é dos particulares, proprietários e do promotor ainda não delegado, há 3 cenários a considerar:

Cenário A – Os prédios em causa estão abrangidos por um plano de urbanização onde está esboçada a estrutura da malha urbana a ajustar com desenvolvimentos de pormenor. Esta base de desenho permite assegurar algum controlo da racionalidade e optimização das redes de infraestrutura, a distribuição equilibrada dos espaços para as diversas utilizações, preparar e configurar a imagem urbana e a qualidade arquitectónica. Mas, com este suporte urbanístico não há condições jurídicas para recorrer à imposição administrativa e também não reúne as condições para a "gestão perequacionada". Só o Plano de Pormenor (PP) tem o detalhe e o enquadramento legal para se operacionalizar a execução. As interpretações jurídicas e administrativas têm aqui campo para explorar a confusão. Há quem, fazendo uma interpretação literal da lei, considere que um PU não pode alterar o PDM estando sujeito ao enquadramento que o conteúdo do PDM lhe possa dar. Assim, os PDM e os PU não estão formatados para poder actuar com graus de liberdade necessários para responder, com mérito, às pretensões e oportunidades de investimento público e privado, contribuindo para a criação de valor.

Cenário B – Os prédios em causa estão classificados em PDM como "solo urbano" e, assim sendo, os "proprietários e promotor ainda não delegado" apresentam um estudo no formato de Pedido de Informação Prévia" (PIP) que, tacitamente, é entendido e apreciado

como “um direito adquirido” dependente da aprovação da solução de desenho e composição urbana do loteamento e do licenciamento das obras de infraestruturação. **Neste momento será que há consciência de que a Câmara Municipal é a entidade responsável pela execução dessas obras?** Atenda-se a que o acto de urbanizar é uma prerrogativa exclusiva do município, para compreendermos a indeterminação instalada e que se mostra nas urbanizações inacabadas, abandonadas e em contencioso obscuro.

O PDM, ao atribuir o estatuto de “solo urbano” a “prédios rústicos”, num contexto em que a sua resolução urbanística implica uma operação de loteamento, valoriza esses prédios à margem do procedimento enunciado no Código das Expropriações, com contradições que subvertem os princípios económicos e financeiros decorrentes da ética e do direito, dando farto alimento ao contencioso.

A classificação e reclassificação do solo é das operações mais delicadas na gestão urbanística, onde é convocada a análise registral dos prédios envolvidos e a programação concertada do processo de urbanização, a estrutura das explorações agrícolas e a condução do “Regime Florestal”, pilares fundamentais de um planeamento do território bem-sucedido.

Cenário C - Os prédios estão em solo rústico e só poderão passar a solo urbano por alteração do PDM ou por reclassificação através de um PP com efeitos registrais. Com base na interpretação literal da lei, predomina a leitura de que um Plano de Urbanização não pode reclassificar o solo e, assim, alterar o PDM. Mas pode o PDM ser suspenso e, nesse vazio, haver lugar para se proceder à aprovação e licenciamento de empreendimentos que não tenham enquadramento no PDM.

As Assembleias Municipais, tendo a incumbência de fazer a declaração de utilidade pública dos prédios a expropriar pelo município para efeitos de concretização de expansões urbanas, sublinhando que essa decisão e os fins visados pelo acto expropriatório e as eventuais mais-valias daí resultantes, não podem ser tidos em conta, nem de algum modo influenciar a determinação do valor da indemnização, não estão instruídas para utilizar esta prerrogativa e desconhecemos casos para apresentar como exemplo da sua aplicação. Mas defrontamo-nos com o paradoxo da necessidade de declaração de utilidade pública que só pode, nestes casos, ser reconhecida havendo um Plano.

VII. A expansão urbana através de empreendimentos avulsos, carece de enquadramento estudado numa visão geral do aglomerado e do desenho urbano na unidade de vizinhança. Os cuidados urbanísticos devem atender:

a) Ao desenho da rede de arruamentos com a sua hierarquia e pontuações com praças, jardins públicos e outros padrões de espaços exteriores urbanos que qualifiquem o bairro;
b) As novas urbanizações e respectivos edifícios com as suas utilizações, devem trazer qualidade e valor sem prejudicar o conforto da população residente;
c) A expansão urbana deve trazer coesão social e nunca promover segregações negativas. A percepção do bairro como espaço identitário de uma comunidade solidária depende de um bom urbanismo, onde na mesma rua coexistam prédios humildes e prédios de luxo, palácios e casas de arquitectura chã e todos se respeitem e entreajudem, trocando serviços numa saudável interdependência económica;
d) É vantajoso e seguro criar bairros inclusivos, onde, na mesma rua, vivam e convivam pessoas e diversas posses "ricos e pobres", habitação de luxo e habitação humilde;

Como bem demonstrou Ildefonso Cerdá, a cidade pode ser planeada para acolher todos os estratos sociais, todas as etnias, ou religiões, todas as pessoas, sem fazer descriminações, sem juízos separatistas, sem segregações. Numa urbanização bem feita habitações humildes podem ser desejadas e adaptadas por pessoas financeiramente abastadas. A coesão social é um factor valorizador do bairro, traz segurança porque tem em si uma vertente cultural onde há princípios éticos, valores comportamentais e regras de convivência observadas em tempo real. As pessoas dão-se ao respeito porque se conhecem e têm o seu lugar na comunidade. Este "ter lugar" começa na sua habitação, no seu emprego, na sua rede de amigos e instituições mais diversas onde as desportivas e culturais são relevantes.

URBANISMO E JUÍZO DE VALOR
O caso do Poço da Gola

No planeamento do território a realidade física é, em grande parte, o resultado das ideias postas em plantas e em regulamentos. Quando estas ideias são irracionais a realidade espelha essa incapacidade de juízo.

Vem isto a propósito dos PDM, que em diversos concelhos do Algarve, estão a incluir, por imposição adaptativa vinda do PROT Algarve a seguinte

disposição regulamentar: **«são proibidas as construções fora dos aglomerados urbanos de génese tradicional, isto é, não turística».** Está, aqui, subentendido:

- Que a construção, na sua acepção mais geral, é algo de nocivo e merecedor de liminar proibição;
- Que a construção deve ser confinada aos aglomerados tradicionais, conceito indeterminado, mas especifica-se que são aqueles que não têm génese turística;
- Que aos autores da frase e as entidades que, ao aprova-la, lhe conferiram o estatuto de diploma com força jurídica, escapou a falta de senso e mesmo a dimensão absurda do texto;

Acresce que, desde 2014, os PROT e demais "programas" perderam a prerrogativa de classificar solo, sendo nulo o que dispuserem sobre tal.

Voltando à frase em questão, fazendo a leitura ***a contrario sensu***, somos levados a entender que fora dos perímetros urbanos dos aglomerados de génese turística a proibição não se aplica. Sendo esse "fora" o mesmo para os dois domínios de referência, ficamos perante um paradoxo, sem graça.

Mas podemos interpretar que o "fora" dos aglomerados tradicionais inclui o interior (o dentro) dos outros aglomerados não tradicionais e então estamos perante a espantosa proibição de construir "dentro" de aglomerados urbanos. A proibição é um disparate grotesco, que alimenta conflitualidade durante anos, causando danos evidentes ao proprietário, à Câmara Municipal na vertente social e financeira pois fica exposta a ter de pagar indemnizações de milhões, isto perante a placidez administrativa do município sustentada em pareceres técnicos e jurídicos errados, incompetentes, até que, volvidos anos, um técnico do município tem a lucidez de reconhecer a "discrepância" e a "incongruência" de que enferma o PDM. Mas a "solução" que pretendem, não é corrigir o erro, é alterar o PDM. Os erros corrigem-se sendo um eufemismo burocrático perverso invocar a via da "alteração" do PDM processo lento, de resultados imprevisíveis. Se a correcção de um erro é um imperativo de razão que está para além de um acto discricionário, uma alteração pressupõe uma apreciação opcional, cujo resultado se enquadra na expressão das vontades subjectivas de uma votação democrática. A correcção de um erro material é um imperativo de consciência que se reconhece à luz da simples razão. Acresce que um plano, ou o que quer que seja, não pode proibir e permitir sobre o mesmo assunto e ao mesmo tempo.

Pode trata-se de obsessão proibicionista, há muito diagnosticada por analistas que se debruçam sobre a questão da reforma da administração pública, mas sobreleva a incapacidade de compreender o que está em

causa no ordenamento do território, incapacidade escondida com recurso à ostentação do poder bruto de uma burocracia destituída de conhecimento e de razão, para mostrar de forma demencial quem pode e quem manda.

Os serviços técnicos dos municípios posicionam-se à defesa, protelam, indeferem, remetem para o foro dos pareceres jurídicos e retiram o urbanismo – a lógica e a arte de conceber a adaptação dos espaços às actividades sociais – da equação, agudizando as causas da estagnação económica do país. Os autarcas, tolhidos sob a suspeita sistémica do "crime urbanístico", ficam paralisados no labirinto exotérico dos "instrumentos de planeamento" que demoram eternidades a elaborar e a rever e que são aprovados sem que ninguém saiba ao certo o que para ali está. Prolixos em estudos sectoriais, em análises inconclusivas, em reservas, em condicionantes, em restrições e proibições imaginativas, os PROT e PDM são uma fraude, um não acabar de lugares comuns, cujos resultados estão à vista.

Centenas de milhões de euros de investimento estão parados ou perdidos devido a textos regulamentares espúrios que são um farto campo para interpretações e pareceres jurídicos e administrativos. Os erros persistem, passam-se os anos sem que alguém tenha a lucidez e, convenhamos, a coragem de proceder à revogação e correcção do que está mal e reformular o sistema de planeamento do território.

É espantoso haver casos em que a "Planta de Ordenamento" do PDM demarca e legenda objectivamente, em solo urbano, o que se pretende ali construir e depois, perante os projectos que respondem a esse fim, invoca-

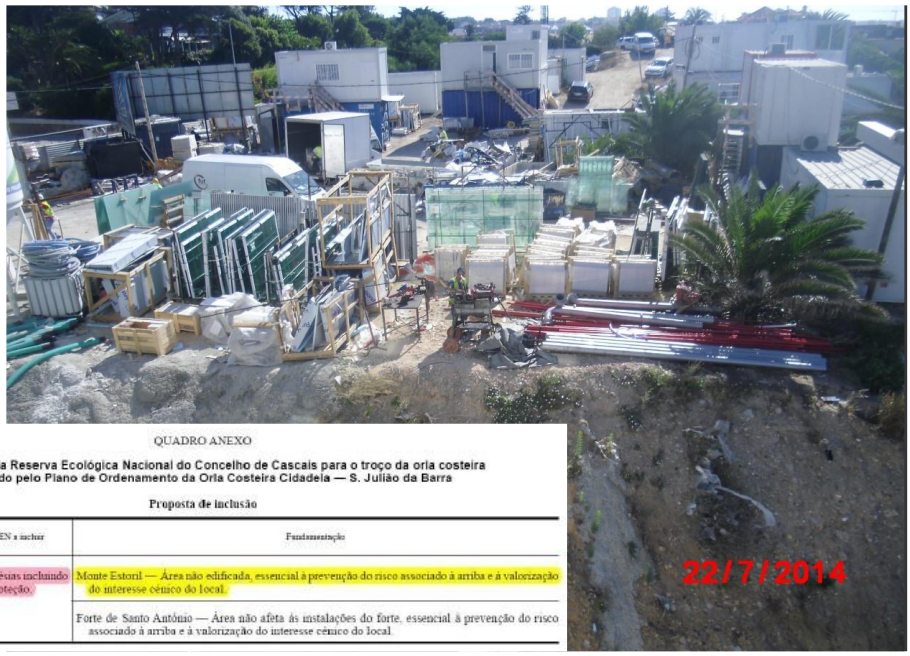
se um artigo absurdo que proíbe a construção dentro de aglomerados urbanos, pasme-se para indeferir o projecto que responde ao que está na planta de ordenamento do mesmo plano incorrendo em flagrante contradição. Perante a situação paradoxal a Câmara Municipal e levada pelas informações técnicas e aconselhamentos jurídicos, a optar por dar prevalência à vertente proibicionista negativa e irracional, em detrimento do bom-senso e da razão urbanística plasmados no próprio PDM**. (Isto acontece no PDM de Lagoa, como se pode constatar comparando a planta de ordenamento com o art. 19.º do seu Regulamento).**

O caso do Passo do Caçador - Estoril- Cascais

O processo do Passo do Caçador no Estoril em que, porventura, o terreno mais valioso do país é, em 1998, classificado pela CCDR LVT no POOC Sintra-Cascais destruindo valor, sem respeito pelos direitos de propriedade e desprezando o erro e ignorando o risco do que estava a fazer. O erro por ignorância e inerente incompetência urbanística e o risco que levou à seguinte sequência temporal do processo do contencioso em tribunal:

I. – O POOC é publicado em 1998;
II. – O proprietário lesado recorre ao tribunal em 1999;
III. – O Estado / CCDR LVT é condenado em 2013;
IV. – A CCDR LVT, numa manobra indecente, publica um Aviso em Diário da República onde *ad omine* integra o terreno em causa na REN, para tentar acobertar-se com a inefável jurisprudência que não reconhece o direito de indemnização aos proprietários de terrenos sujeitos ao regime da RAN e da REN – É crime utilizar meios legais para fins ilegais. Poucos meses depois o terreno sai da REN e a IGAMAOT reconhece haver aqui matéria de causa;
V. O processo continua com a nomeação pelo tribunal de uma equipa de peritos incumbida de responder aos quesitos postos pelo Juiz para o ajudar a determinar a pena/indemnização a pagar pelo Estado ao lesado;
VI. Em finais de 2025 o tribunal fixa a indemnização a pagar em **78 milhões de euros**;
VII. O Estado recorre, já não da sentença que transitou em julgado em 2013, mas do montante a que foi condenado a pagar. O proprietário lesado está à espera e, nesse tempo, passaram-se 28 anos. Está em causa um empreendimento com uma escala financeira que vai acima dos 230 milhões de euros.

Com estes abusos de poder e incompetência da CCDR LVT e com estes tempos da justiça o desenvolvimento do país esta bloqueado? Olhe que sim, olhe que sim!!!



QUADRO ANEXO

Delimitação da Reserva Ecológica Nacional do Concelho de Cascais para o troço da orla costeira abrangido pelo Plano de Ordenamento da Orla Costeira Cidadela — S. Julião da Barra

Proposta de inclusão

Áreas a incluir (número de ordem)	Áreas da REN a incluir	Fundamentação
1	Arribas ou falésias incluindo faixa de proteção.	Monte Estoril — Área não edificada, essencial à prevenção do risco associado à arriba e à valorização do interesse cénico do local.
2		Forte de Santo António — Área não afeta às instalações do forte, essencial à prevenção do risco associado à arriba e à valorização do interesse cénico do local.

3. DECISÃO

Face ao exposto, julgo procedente, por provada, a presente acção e, em consequência, condeno o Estado Português a pagar à autora uma indemnização pela restrição significativa na utilização do prédio rústico denominado "Passo do Caçador", sito no Monte Estoril, que o Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) para o troço Cidadela – S. Julião da Barra consubstanciou.

Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa 27
Av. D. João II, Bloco G piso 6-8, nº1.08.01 I, 1050-113 Lisboa
☎ 218367100 Fax: 211545188
E-mail: correio@lisboa.taf.mj.pt

ESTADO /CCDR LVT condenado a pagar 78MILHÕES de euros de indemnização

Mas, os exemplos de destruição de valor e de perda de oportunidades de criação de riqueza são aos milhares e estimam-se em milhares de milhões de euros o que o país perde por ano devido a leis conceptualmente erradas, que se prestam aos abusos de poder de uma administração pública viciada na perversidade das interpretações negativas a que acresce a lentidão dos tribunais.

A quase totalidade do contencioso não é levado para os tribunais, o que não é menos preocupante dado os montantes das perdas ou a gravidade das "**soluções alternativas" disponibilizadas por "facilitadores".**

***

A título de exemplo de erros de gestão urbanística e de ambiguidade jurídica na legislação, causadores de grande prejuízo ao erário público, estude-se o caso noticiado pelo jornal PÚBLICO (12/07/ 2018), em que a Câmara Municipal de Lisboa é condenada a pagar uma indemnização de

96 milhões por ter alterado a utilização de uma parcela que veio à sua posse no âmbito de uma operação de loteamento urbano, invocando-se o espantoso conceito de “áreas de cedência”.

Indecisão e Autoritarismo

Quando o aparelho técnico administrativo não dispõe de meios e de preparação à altura de dar o necessário apoio à decisão, os políticos ficam desprovidos de informação competente para os esclarecer e ajudar a avaliar o que está em causa e entra-se na paralisia e no contencioso.

- Para ocultar essa fragilidade, a administração pública tende a adoptar uma postura autoritária e defensiva.
- A incapacidade de gerir dá lugar à vontade de indeferir, de protelar, de proibir, de condicionar de forma indeterminada. Em vez de se promover a criação de solo urbanizado com qualidade de desenho e de composição, as instituições, desistem do urbanismo e passam a ver o cidadão e o promotor privado como seus subalternos, dependentes e sobre quem podem exercer poder.

A resposta da máquina a esta insegurança é a produção legislativa e regulamentar desmedida. Criam-se camadas sobre camadas de Portarias, Regulamentos Municipais (RMUE), pareceres obrigatórios e excepções de salvaguarda.

Esta hiper-regulamentação é uma blindagem burocrática. Se tudo for proibido ou depender de uma autorização discricionária, o funcionário nunca erra por acção.

A "fraude da

dependência" - As normas tornam-se propositadamente tão complexas e ambíguas que o decisor político fica confundido e dependente de “pareceres vinculativos” e o cidadão perde, de facto, o acesso ao Direito e à justiça. Para conseguir qualquer deferimento, fica totalmente refém da "vontade administrativa" e da interpretação arbitrária do técnico de turno. O planeamento deixa de ser ciência, técnica, arte e economia para ser um exercício psicótico.

Os Custos de Contexto e a Fábrica da Pobreza

Este modelo defensivo e burocrático tem um preço devastador para a economia nacional, traduzindo-se directamente em pobreza estrutural:

Custos de Contexto Incomportáveis: Terrenos paralisados durante décadas, processos de loteamento que arrastam anos nos tribunais administrativos e capitais investidos que se dissipam em juros bancários enquanto esperam por um despacho camarário;

Destruição da Competitividade: Ao encarecer o solo urbanizado estrangula-se a oferta de habitação e de espaços para as actividades económicas. O imobiliário torna-se um bem escasso e proibitivo;

O capital foge da incerteza: Os investidores param ou demandam outros destinos, abandonam o país.

O autoritarismo normativo funciona como uma profecia que ele próprio realiza: - sob o pretexto de proteger o interesse público, a burocracia estatal asfixia a iniciativa privada, perpétua a incapacidade do próprio Estado e condena o país à estagnação fundiária e à pobreza económica.

Os órgãos de poder político, democraticamente eleitos, sem meios de análise crítica destas situações ficam perdidos e reféns do aparelho administrativo que os leva a perder eleições e a ficar sem rumo, perigando a democracia.

O fenómeno da captura burocrática do poder político, onde os autarcas e governantes, embora legitimados pelo voto popular, se transformam em reféns do aparelho administrativo que deveriam chefiar.

Esta inversão de papéis — em que a tecnocracia e o funcionalismo moldam e bloqueiam a decisão política — fragiliza as fundações da própria democracia através de um mecanismo silencioso.

A Liberdade do Poder Político

O autarca é eleito com base num programa político esperançoso de desenvolvimento, contudo, ao entrar na engrenagem burocrática, fica preso no labirinto de normas defensivas e no imobilismo.

Os eleitos são cidadãos em cargos que não exigem prévia formação em planeamento urbanístico complexo, como arquitectura, engenharia, economia, direito e outras disciplinas presentes na prática da elaboração dos instrumentos de planeamento do território. Por isso, precisam de meios próprios e da sua confiança para disporem de informação fidedigna e de análise crítica. Sem esta base de apoio, o decisor político fica refém do aparelho administrativo. O funcionário de serviço dita o rumo ao colocar na secretária do “decisor” pareceres que invocam o "risco jurídico", a "ilegalidade" ou a "responsabilização financeira". O político, assustado pela possibilidade de cometer um erro que destrua a sua carreira, limita-se a validar o que a máquina burocrática decidiu.

O aparelho administrativo arrasta os processos, exige novos pareceres e estende os prazos por anos.

Aos olhos do cidadão e do investidor, quem falha não é o funcionário anónimo que bloqueou o processo na gaveta; é o Presidente da Câmara e o

Vereador do pelouro. O poder político assume o desgaste público da incompetência e do autoritarismo da máquina, acabando por perder eleições devido a uma paralisia que não desejava, mas que foi incapaz de reverter.

Perigos para a democracia

Quando os cidadãos percebem que a alternância política não altera a realidade do país instala-se o ceticismo democrático. O planeamento inquinado de irracionalidade deixa de ser visto como um erro técnico e passa a ser interpretado pelo eleitorado como uma falha do próprio sistema democrático.

Cria-se o terreno fértil para o populismo e para o discurso antissistema, alimentado pelo sentimento de que o voto perdeu a eficácia prática, uma vez que quem manda verdadeiramente no destino do território é uma corporação administrativa não eleita e inamovível. O poder político tornou-se o escudo humano de uma burocracia defensiva e diluição de responsabilidades impedindo o normal desempenho da estrutura técnica e cria-se uma cultura de sobrevivência institucional.

Ainda a Questão da Classificação e Reclassificação do Solo

CRITICA ao SMOS e ao CORINE land cover

O CORINE Land Cover que em 2022 dá origem ao Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo (SMOS) pretendem configurar um modelo taxonómico para a classificação do solo a partir da Direção Geral do Território DGT e confiando essa tarefa a um programa totalmente informatizado que opera com "*raster*" anual e com pixels de 10 metros. A nomenclatura divide-se de forma hierárquica em três níveis de detalhe crescente (6 classes no nível 1, 9 classes no nível 2 e 15 classes no nível 3).

Vejamos quais são as "classes" do **nível 1** no actual SMOS:

SMOS	CORINE
1. **Territórios artificializados** 2. **Agricultura** 3. **Pastagens** 4. **Florestas** 5. **Matos e espaços descobertos ou com pouca vegetação** (frequentemente agregados ou subdivididos conforme o nível de detalhe) 6. **Massas de água e zonas húmidas**	1. **Territórios artificializados** 2. **Áreas agrícolas e agro-florestais** 3. **Florestas e meios naturais e semi-naturais** 4. **Zonas húmidas** 5. **Corpos de água**

Estes dados registam o que o satélite consegue "ver" de forma automatizada com pixel de 10 metros e recorrendo a um algoritmo deduz

a ocupação do solo, depois vai cruzar essa “informação” com os Planos Diretores Municipais (PDM) e outras bases de dados para identificar o uso do solo. Como podem estes modelos de dados serem tomados como informação para o planeamento do território?!!!

A cartografia temática, objetiva, é muito diferente consoante o tema. A cartografia cadastral tem uma dinâmica diferente das cartas corográficas e estas das cartas geológicas. Quanto à classificação do solo em sede de planeamento do território tem de se distinguir a classificação analítica, com as suas leituras e interpretações, da classificação assumida e determinada em sede de instrumento de planeamento com a particularidade da lei portuguesa em vigor considerar que a classificação e reclassificação do solo só pode ocorrer no âmbito do PDM ou de um Plano de Pormenor (PP). Matéria discutível na vertente teórica.

O CORINE e o SMOS não têm lógica taxonómica, falham logo pela ausência de correspondência com a axiomática da leitura e interpretação do território numa lógica de planeamento. A incipiência teórica esconde-se na moda do *machine learning* aplicado a imagens de satélite, à margem de princípios e de critérios de ordenamento do território.

Estas cartas que se prestam a iludir e enganar a tomada de decisões políticas, devem ser limitadas a exercícios exploratórios aerofotogramétricos e quanto à taxonomia é absurda e, para comparação, recomendo a consulta do artigo “A CLASSIFICAÇÃO do SOLO”[3]

Não se pode sacrificar a coerência da taxonomia a conveniências espúrias da informática.

Temos no nível 1 territórios artificiais e no nível 2 Agricultura, pressupondo **que os espaços agricultados não são territórios artificiais. Ora os espaços de uso e utilização agrícola são** artificiais/antrópicos (*Territórios Artificializados*).

O absurdo taxonómico e leva ao ridículo computorizado. Se um terreno tem estufas de plástico o sistema tem de decidir se aquilo é uma estrutura construída (**Território Artificializado**) ou uma “área” de (**Agricultura**).

A informática carece aqui de cultura sobre urbanismo, com a **visão holística do território**, sob pena de se instalar a **ditadura do pixel sobre a realidade sócio territorial –** Só falta entregar o planeamento do território, os planos, a sistemas automáticos baseados em grelhas e pixéis.

O Esvaziamento do Conceito de "Planeamento" - O planeamento do território implica interpretações criativas, exploração de cenários,

[3] **A CLASSIFICAÇÃO DO SOLO – Sidónio Pardal; Lynn Miller e Carlos Batista Lobo – 2012 in https://www.sidoniopardal.com/artigos**

mediação de conflitos, decisão política e arte e engenho no desenho urbano e da paisagem em geral. Quando o aparelho administrativo substitui o planeamento conceptual pela mera *monitorização estatística* o Estado e as autarquias demitem-se de pensar o futuro. O território passa a ser gerido pelo espelho retrovisor da tecnologia, confundindo "ter mais dados" com "saber o que fazer com eles".

A tecnologia a servir como escudo de irresponsabilidade - A delegação de decisões em modelos automáticos, em plataformas como o SMOS, cria ilusão de rigor científico que serve como um escudo para a burocracia: as decisões de ordenamento ou de licenciamento passam a ser justificadas porque "o sistema determinou", esvaziando a responsabilidade técnica e o espírito crítico dos arquitectos, urbanistas e engenheiros que conhecem a matriz histórica e cultural de cada lugar.

Sem cultura urbanística na liderança das autarquias e ministérios, as ferramentas tecnológicas tornam-se instrumentos que agravam e perpetuam as incoerências em vez de as resolver.

Vamos recuar e observar o nível 1 como constava no CORINE:

1. **Territórios Artificiais** (*Artificial surfaces*)
2. **Áreas Agrícolas** e agro-florestais (*Agricultural areas*)
3. **Florestas e Ambientes naturais e Semi-naturais** (*Forest and semi-natural areas*)
4. **Zonas Húmidas** (*Wetlands*)
5. **Corpos de Água** (*Water bodies*)

Como se pode constatar, o "pecado original" já está na matriz do modelo pan-europeu do CORINE e as traduções apresentadas nos documentos divulgados pela DGT variam, mostrando insegurança interpretativa e incapacidade crítica.

Vamos interpretar os títulos destes 5 níveis: no 1 temos superfícies; no 2 temos áreas e não superfícies e as áreas foram traduzidas como territórios que segundo o CORINE não são superfícies; no 4 já não há superfícies nem áreas nem territórios, mas zonas e no 5 temos corpos!!!

A **falha de sentido e de rigor semântico, científico e ontológico** já vem da génese do modelo europeu.

A Fragmentação Semântica do Nível 1

No CORINE a Classe 1 (A) é referida a “Territórios Artificiais” que, logicamente, demarcam e contrapõem-se a territórios não artificiais. Mas acontece a Classe 2 (B) “Áreas Agrícolas e Agro-florestais”, logicamente,

tem de ser um subconjunto da Classe 1: A ∩ B = B pois as “áreas” agrícolas são obviamente “Territórios Artificializados”. Mas o CORINE não considera os espaços agrícolas como sendo “Territórios” e classifica-os como “Áreas”. Deparamo-nos com o *non sense* de numa linguagem sem nexo. Utilizar o termo “áreas” (que é o valor abstrato correspondente à medida de uma superfície) para referir as partes do território afetas à agricultura não tem sentido numa linguagem que requer rigor científico.

Na Classe 3 não há territórios nem áreas, mas Florestas e “Ambientes”, a confusão semântica é total.

Na Classe 4 aparece o termo "zonas" (?), o que um urbanista não faria certamente, sabendo que o conceito urbanístico de “zona” está tipificado, há mais de um século e corresponde à delimitação de espaços vinculados a uma determinada utilização que se pretende demarcar e quase isolar, no âmbito de planos gerais de urbanização**.**

A Classe 5 refere-se a “corpos”, o que escapa à ocupação e ao uso do solo e remete para um conceito de volumetria (*Water bodies* / Corpos de água).

A confusão de **superfícies, áreas, territórios, ambientes, zonas e corpos** prova que o CORINE não foi desenhado com base numa matriz de pensamento epistemológico fundamentado nos princípios da taxonomia aplicada à classificação do solo no contexto do planeamento do território.

O drama técnico é que, ao traduzir esta ingenuidade conceptual para decretos-lei, regulamentos de PDM e matrizes computacionais de monitorização (como as do SMOS), o erro gramatical e a incoerência urbanística são levados ao estatuto de **leis reguladoras do território**.

A ontologia dos espaços sócio territoriais, nos sistemas de informação geográfica é um tema central na crítica ao planeamento tecnocrático sendo motivo de espanto o facto do SMOS não acusar qualquer articulação com o Decreto Regulamentar 15 / 2015 que também maltrata especificamente da classificação e reclassificação do solo. Registe-se o divórcio absoluto entre o ordenamento jurídico-urbanístico e a engenharia de dados dentro da própria instituição que devia assegurar essa articulação: a Direção Geral do Território (DGT).

Enquanto a tutela do Ordenamento do Território da DGT fiscaliza a aplicação do **Decreto Regulamentar n.º 15/2015** — que dita com força de lei os critérios jurídicos imperativos de classificação e reclassificação do solo o braço tecnológico da mesma DGT desenvolve o **SMOS** como uma ilha estatística completamente alheia a esse quadro legal.

Há cedência à pressão do financiamento europeu para a transição digital (PRR e programas de *machine learning*), priorizando a pressa na entrega de dados e o "fetiche da inteligência artificial" em detrimento da coerência do urbanismo e de elementares princípios de racionalidade.

A irracionalidade e a indiferença à confusão não é um acidente, é um mecanismo de sobrevivência institucional que protege o obscurantismo **técnico e administrativo**.

Se os conceitos são rigorosos, taxonomicamente densos na sua correspondência e urbanisticamente coerentes a margem para o erro é limitada e cientificamente controlada.

Num sistema onde impera a confusão de termos a decisão final fica dependente da "interpretação" arbitrária. A ambiguidade confere poder à burocracia e retira controlo aos órgãos políticos e ao cidadão.

A demissão da crítica e o alarme silenciado - Quem tem formação académica sólida para apontar estes erros (universidades, ordens profissionais de arquitectos ou geógrafos) muitas vezes acaba integrado ou financiado pelo próprio sistema, prestando consultoria para os mesmos programas europeus que alimentam esta deriva. Instala-se um pacto de silêncio: o Estado valida a sua eficácia gastando milhões em "transição digital", as empresas de informática vendem o *software*, os funcionários garantem a sua relevância operacional na gestão de plataformas complexas e a cultura do verdadeiro ordenamento do território morre na praia.

A saída deste atoleiro, não é fácil, requer literacia urbanística e faz-se pelo mérito estético e funcional do desenho do território enquadrado na economia. É fundamental ordenar o território com o povoamento bem estruturado, o que não se compagina com o povoamento disperso, com as urbanizações avulsas num tabuleiro de conflitualidade sistémica. Os programas e planos territoriais pedem abordagens urbanísticas criativas, com sensibilidade para a casuística dos lugares e capaz de dar respostas em tempo real a exigências complexas para criar riqueza e bem-estar.

Lisboa, 30 de Setembro de 2026

Professor Doutor Sidónio Pardal